
UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
Facultad de Ciencias Sociales

Licenciatura en RELACIONES INTERNACIONALES

Trabajo de Investigación Final

La reforma del sector de hidrocarburos en la Argentina:
análisis de sus motivaciones y resultados



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Alumna: Cecilia Cristina Brennan
Tutor: Lic. Gustavo Lahoud

INDICE

Introducción.....	1
A) El fin de la guerra fría y sus implicancias para la región.....	8
B) La Reforma del Estado como marco de la política energética.....	13
C) La Apertura del sector de hidrocarburos.....	22
C1 Antecedentes.....	22
C2 Las Primeras medidas de la apertura (1989 – 1993).....	28
C3 La Privatización de YPF - primera etapa.....	33
C4 La Privatización de YPF - Segunda etapa (adquisición por REPSOL).....	38
D) Los Efectos de la reforma.....	42
D1 Consideraciones macroeconómicas.....	42
D2 La estructura de mercado resultante ¿más competencia?.....	48
D3 Evolución de la actividad durante los '90.....	60
E) Una Comparación con el caso brasilero ¿era posible otra alternativa?.....	69
Conclusiones.....	82

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1 – Estimación de Balanza de Pagos 1992-2000.....	20
Cuadro 2 – Evolución de las reservas y producción de petróleo y gas 1980-1989.....	26
Cuadro 3 – Participación de YPF en la producción de crudo antes de las reformas.....	27
Cuadro 4 – Comparación del resultado de las reservas medidas por YPF y reservas medidas por Gaffney Cline \$Associates en 1989.....	30
Cuadro 5 – Activos petroleros privatizados entre 1991 y 1993 sin incluir la venta de acciones de YPF S.A.....	36
Cuadro 6 – Distribución sectorial de los flujos de IED en Argentina, 1992-2000.....	43
Cuadro 7 – Empresas vinculadas y controladas por REPSOL – YPF.....	50
Cuadro 8 – Presencia de REPSOL -YPF en los países del Cono Sur.....	51
Cuadro 9 – Evolución de la producción de petróleo y gas natural 1990- 2004.....	61
Cuadro 10 – Evolución de las exportaciones de crudo 1994- 2000.....	62
Cuadro 11 – Exportaciones de crudo sobre producción 1994-2000.....	62
Cuadro 12 – Exportaciones e importaciones de hidrocarburos 1991-2000.....	63
Cuadro 13 – Evolución de la perforación de pozos 1982-2002.....	65
Cuadro 14 – Participación de YPF en la perforación de pozos exploratorios 1982-1999.....	66

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Composición de IED por tipo de operación.....46

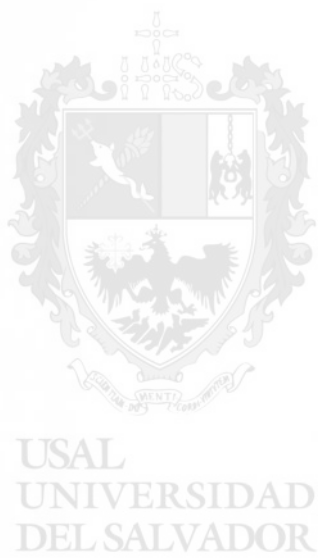
Gráfico 2 – Participación en la producción de petróleo por operador - año 1993.....54

Gráfico 3 - Participación en la producción de petróleo por operador – año 1999.....55

Gráfico 4 – Producción de petróleo por propiedad de las empresas año 1999.....56

Gráfico 5 – Producción de petróleo por propiedad de las empresas año 2002.....57

Gráfico 6 – Reservas por propiedad año 2000.....58



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se origina en la constatación del debilitamiento de la posición argentina en materia de hidrocarburos desde fines de la década del 80 hasta la actualidad. Este hecho reclama especial atención no sólo debido a la crisis energética que se hizo patente en el país a partir del año 2004, sino fundamentalmente por la reconocida relevancia que presentan estos recursos en el escenario internacional ante la más distraída de las miradas.

Para mencionar los ejemplos más notorios del caso, varios analistas ocupados por los temas de las relaciones internacionales imputan a los Estados Unidos la intención de controlar los hidrocarburos del medio oriente como razón principal de la ocupación que mantiene en Irak desde el año 2003.¹ Rusia y Ucrania generaron un conflicto diplomático que alcanzó e involucró activamente a varios países europeos cuando la ex república soviética retuvo en sus gasoductos el gas que se transportaba a Europa debido a la falta de acuerdo con Rusia sobre el precio al que se le vendería el hidrocarburo. El presidente venezolano Hugo Chávez continúa controlando la política al interior de su país y suscitando las mayores controversias hacia el exterior con la discrecionalidad que le otorgan sus petrodólares. La Argentina generó el reclamo del vecino Chile cuando, ante la escasez de gas natural para el abastecimiento interno, decidió incumplir los contratos internacionales que mantenía con ese país para la venta de este recurso al mismo.

Estos son sólo algunos ejemplos de los más resonantes y más actuales de la importancia de los recursos energéticos no renovables para el posicionamiento de los países en el escenario internacional. Es decir, puede parecer redundante ahondar en la valoración de los hidrocarburos como recursos estratégicos en las múltiples dimensiones del actuar político. Sin embargo, si se analiza la política seguida por la Argentina en materia de hidrocarburos a partir de la reforma introducida en el sector desde 1989, la valoración a la que se ha hecho

¹ Algunos de estos autores son por ejemplo Ignacio Ramonet (ver “*Europa: ¿Alianza o Vasallaje?*”, en *Le Monde Diplomatique*, 8 de octubre de 2002) Noam Chomsky (ver “*Bush debe ser juzgado como Saddam*” en *La Nación*, 11 de febrero de 2004), Jeffrey Sachs (ver “*Estados Unidos va a la guerra por el petróleo*” en *la Nación*, 3 de febrero de 2003), Pedro Brieger (ver “*Qué es Al Qaeda*” *Capital Intelectual*, Bs As, 2003).

referencia no parece tan evidente, y surge al contrario la impresión de que la concepción de la política hidrocarburífera de los países no escapa a los paradigmas ideológicos dominantes.

Hace apenas ocho años la Argentina se autoabastecía de petróleo, y existía un saldo exportable de combustibles cercano al 50% de la producción. Pero algo ocurrió desde entonces, en verdad desde antes de 1998 -año en que la Argentina alcanzó su nivel máximo de producción- para que hoy la situación petrolera se exhiba exactamente invertida. La Argentina ha reducido sus niveles de extracción en un 21% desde 1998 al presente, y si la actividad exploratoria y las inversiones no dan señales de mayor dinamismo, se espera que el país pierda el autoabastecimiento y vuelva a ser importador neto para el año 2008.²

De esta constatación surge el interrogante de por qué la Argentina ha operado un proceso de disminución de su posición en materia de hidrocarburos desde finales de la década pasada, con la connotación que esta realidad parece implicar desde el punto de vista del posicionamiento estratégico de los Estados en el escenario internacional.

El interrogante cobra aún más fuerza cuando se compara la posición Argentina con la de otros países de la región, como Brasil por ejemplo. En un proceso exactamente inverso al argentino, el país vecino pasó, en el mismo período de tiempo, de ser un importador neto a alcanzar el autoabastecimiento con la puesta en funcionamiento de su plataforma de extracción de crudo en aguas profundas P-50, produciendo 1,92 millones de barriles de petróleo por día frente a los 1,85 millones diarios que consume. Sin embargo Brasil no fue una excepción a la oleada de reformas económicas e institucionales que trajo la década del '90. Por el contrario, este país operó también un proceso de apertura en el sector energético, aunque generando resultados opuestos a los generados en la Argentina.

Será de utilidad entonces tomar como contrapunto el ejemplo de este país al analizar el caso argentino. La comparación de estos casos será un elemento auxiliar de apoyo a la comprensión del fenómeno ocurrido en la Argentina que se intentará analizar.

²En base a datos generados por la consultora Economía & Regiones, en La Nación, "Para 2008 la Argentina sería importadora neta de crudo", 31 de julio de 2006.

Las políticas públicas se expresan de forma general con carácter normativo, ya sea a través de leyes, decretos, resoluciones, tratados internacionales, convenciones, ordenanzas, y demás instrumentos existentes. La política energética de los estados no escapa a esta generalidad, siendo que la reforma en el sector de hidrocarburos se dio en la legislación que amparaba y regulaba la actividad en el país.

Cabe destacar que el proceso de reforma y apertura del sector energético no fue un hecho producido sólo en la Argentina. Por el contrario, prácticamente todos los países de la región operaron un proceso similar de apertura de sus sectores de hidrocarburos. Pero no todos los Estados operaron la transformación de la misma manera, ni con la misma profundidad, lo que despierta el interrogante sobre sus concepciones respecto de estos recursos, y la modalidad necesaria a adoptar para su tratamiento.

Algunos ejemplos de países que operaron reformas en las leyes del sector hidrocarburífero son: México, Venezuela, Perú, Bolivia, Colombia, Brasil, Ecuador, y la Argentina. “En el caso del petróleo, con la excepción de México y Venezuela, todas las modificaciones legales tuvieron como objetivo atraer las inversiones de las empresas privadas, para lo cual otorgaron mayores incentivos. Estos incentivos se dieron en aspectos técnicos y operativos, en el régimen de propiedad del petróleo, así como en materia tributaria. (...) En lo que se refiere a las modificaciones a las leyes de gas natural se constata que en todos los países existe ahora una mayor apertura en el *upstream*, similar a la ocurrida con el petróleo, lo que incluye a Venezuela, siendo México la excepción. Sin embargo, la apertura en el transporte y la distribución (*downstream*) de gas sí ha sido generalizada, incluyendo a México.”³

La reforma se llevó a cabo en un contexto internacional, regional y doméstico que creó las condiciones oportunas para que tal reforma tuviera lugar. El conjunto de países que emprendió similar camino al abrir el sector, lo hizo en el marco del mismo contexto internacional y regional, y tras experiencias domésticas que exhiben muchos aspectos cotejables.

³ Campodónico Humberto, “Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina”, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile, octubre de 2004, p. 7

En el caso particular que ocupa a este trabajo, la reforma del sector realizada en la Argentina, los contextos internacional y regional constituyeron un peso relativo más que importante. En este sentido, la perspectiva que subyace al desarrollo de los siguientes capítulos estima que la Argentina actuó bajo el influjo de lo que John Kenneth Galbraith ha dado en llamar *poder condicionado*, con ciertos ingredientes propios del *poder compensatorio*.⁴

Cuando se plantea el interrogante de “por qué la Argentina ha operado un proceso de disminución de su posición en materia de hidrocarburos”, se debe tener en cuenta que el destino de los estados es el resultado de escenarios que se gestan al interior de sus territorios, tanto como al exterior de los mismos. En estos escenarios operan actores que diseñan y ejecutan políticas en distintas temáticas como resultado de un proceso complejo de toma de decisiones en el que es considerado un conjunto de variables.

La reforma del sector de hidrocarburos, se realizó en el marco de una reforma general que incluyó la economía, la política, las instituciones, e incluso los hábitos sociales. La dirigencia que la llevó a cabo actuaba, en definitiva, bajo los supuestos y reglas de un nuevo paradigma de Estado, adoptado en parte a partir de necesidades materiales y políticas muy concretas, pero fundamentalmente por el propio convencimiento de sus dirigentes de las bondades que el mismo implicaba. La apertura económica en todos sus niveles fue considerada por la dirigencia argentina que asumía el gobierno en 1989 una premisa indiscutible para revertir el deterioro de la economía y el aislamiento internacional del país. Es cierto que ésta era una condición objetiva, la Argentina no volvería a ser un país confiable para los inversores y los prestamistas si no realizaba determinadas reformas. Pero la profundidad y modalidad con que se realizaron las mismas pareció responder a verdaderas convicciones de la nueva dirigencia, más allá de las reales necesidades materiales.

⁴ John Galbraith analiza y describe el contenido del concepto de poder en su libro “Anatomía del Poder”. El autor distingue entre tres tipologías de ejercicio del poder, entre las que se encuentran el *poder compensatorio*, y el *poder condicionado*. El primero hace referencia a la sumisión de unos a la voluntad de otros mediante el ofrecimiento de una recompensa afirmativa, mediante el otorgamiento de algo valioso para quien se somete; El segundo es ejercitado por medio de la modificación de la creencia del sometido, hay inconciencia de la sumisión. La persuasión, la educación o el compromiso social con lo que parece natural, correcto o justo hacen la sumisión de quien se somete. La sumisión refleja el comportamiento preferido y no se advierte el hecho de la sumisión. Ver John Kenneth Galbraith, “La Anatomía del Poder”, Paza&Janes Editores S.A. Traducción de J. Ferrer Aleu, España, 1984.

Se ha señalado que este trabajo intentará comprender la política pública de hidrocarburos implementada por la Argentina a partir de la reforma que se introdujo en el sector desde el año 1989. La inquietud del análisis parte de la naturaleza estratégica que revisten los recursos energéticos no renovables para el posicionamiento internacional de los Estados. En este sentido el enfoque que subyace al desarrollo de la investigación sugiere que en la Argentina se ha operado una pérdida de lo que Stephen Krasner ha denominado *Soberanía Interdependiente* cuyo efecto final fue la erosión de la *Soberanía Interna* sobre un amplio espectro de actividades⁵.

Quienes administraban la Argentina al momento de la reforma decidieron perder todo control sobre recursos considerados estratégicos por la mayoría de los países. La apertura del sector de hidrocarburos comenzó de un modo gradual, a través de programas que buscaban aumentar los niveles de reservas probadas y la producción. A estas iniciativas siguieron la reestructuración y transformación de la petrolera estatal YPF. Hasta aquí, la reforma es asimilable a otros casos de los señalados dentro de la región. Pero la reforma fue llevada al extremo con la venta total de la empresa estatal a la petrolera de origen español RESPOL, y con la aplicación de una legislación cuyo objetivo evidente fue la completa desregulación de la actividad.

Es de destacar que la reforma pudo realizarse sin impedimentos en gran parte gracias al liderazgo que la condujo. El origen en un partido de amplia base popular, ligado a un tipo de conducción con características asimilables a lo que Max Weber describió como dominación de tipo carismática⁶, es un elemento a considerar al momento de reflexionar sobre la amplia viabilidad y aceptación que encontraron las reformas.

⁵ En su libro "*Soberanía, hipocresía organizada*", Stephen Krasner define y desarrolla lo que considera cuatro dimensiones de la soberanía, entre las que se encuentran las dos tipologías mencionadas en el texto. La *soberanía interdependiente* es entendida como la capacidad de autoridades públicas de regular el flujo de información, ideas, bienes, gentes, sustancias contaminantes o capital a través de las fronteras del Estado en cuestión. Como consecuencia cada vez son menos las actividades sobre las que los Estados pueden ejercer un control efectivo. La *soberanía interna* se refiere a la capacidad de las autoridades públicas para ejercer un control efectivo sobre los actores que operan al interior de las fronteras del propio Estado. Ver Stephen D. Krasner, "*Soberanía, hipocresía organizada*", Paidós, Barcelona 2001.

⁶ Ver Max Weber, "*III. Los tipos de dominación*", *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1983

La hipótesis de este trabajo postula que la posición que exhibe hoy la Argentina en materia de hidrocarburos es el resultado de una política energética adoptada en el marco de un nuevo paradigma de Estado por el que optó el país en la década del noventa. Si esta afirmación resultare correcta, cabe entonces preguntarse por qué se optó por ese paradigma, cuáles eran los supuestos del mismo, cuál era la necesidad de adoptarlo, qué circunstancias lo hicieron posible, cómo se tradujo en la política de hidrocarburos, cuáles fueron las consecuencias y efectos de tal política para el sector, y si era esa la única alternativa posible.

Tomando como punto de partida estos interrogantes, serán considerados distintos niveles de análisis que pueden arrojar luz a la generación de posibles respuestas. Es decir, el análisis que continúa tendrá en cuenta el nivel sistémico, el nivel regional, y el nivel de la unidad política -el Estado particular-, en el intento de explicar el debilitamiento que hoy exhibe la Argentina en materia de hidrocarburos, respecto de los últimos años de la década del '90.

La estructura del trabajo se compone de un conjunto de apartados cuyo orden lógico va de lo general a lo particular. La argumentación se concentrará en dar cuenta de la transformación del sector de hidrocarburos argentino y sus resultados, a partir de su ubicación en el contexto imperante en los planos internacional y regional.

Al analizar las actividades relativas al negocio de los hidrocarburos propiamente dicho, el foco estará puesto en el segmento del *upstream*, dejando de lado por el momento lo relativo al *downstream*.⁷

En el primer apartado se analizará el contexto internacional imperante a fines de la década del '80 y sus implicancias para la región. En segundo lugar se repasarán los aspectos sobresalientes de la reforma del Estado que sirvió de marco al proceso de apertura de la actividad hidrocarburífera en la Argentina. El tercer apartado se ocupará específicamente de los instrumentos y modalidades a través de los cuales se materializó la reforma del sector,

⁷ En el ámbito de las actividades de hidrocarburos se entiende por *upstream*, a todas las actividades comprendidas hasta que el hidrocarburo llega a la boca de pozo (esencialmente exploración y producción), mientras que *downstream* se refiere a las actividades que siguen a partir de que el hidrocarburo está en la boca de pozo (esencialmente transporte, refinó, comercialización y distribución de derivados).